

**Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)**

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ удосконалення та розвиток



№ 5, 2010

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 330.341:338.45

O.M. Кондрашов,  
д.держ.упр., Академія муніципального управління

## ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ УПРАВЛІННЯ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЄЮ ПРОМИСЛОВОГО ВИРОБНИЦТВА

**Анотація.** Визначено основні критерії депресивного стану регіону. Обґрунтовано принципи державної підтримки структурного розвитку промисловості.

**Annotation.** The basic criteria of depression of region are certain. It is led to principles of state support of structural development of industry.

**Ключові слова:** Державне управління, депресивний регіон, місцевий орган влади, промисловість, реструктуризація, формування.

### Вступ

Органами державної влади України практично реалізуються програмні методи управління економікою. Можливості програмного вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіону поступово розширяються.

Основне завдання реалізації програм – вирішення соціальних та соціально-економічних проблем мешканців міста, яке можливе лише за умови активізації та подальшого економічного розвитку всіх сфер господарського комплексу міста. Пріоритети програм спрямовані на сприяння економічному розвитку міста, створення компенсуючих робочих місць, підвищення рівня управління комунальною власністю територіальної громади та якості соціальних послуг, що надаються населенню міста.

### Аналіз останніх наукових досліджень.

На актуальність проблеми структурного розвитку промисловості як пріоритету державної політики вказують численні теоретичні дослідження й узагальнення як вітчизняних учених, зокрема, таких як: О. Алимов, О. Амоша, І. Андел, Б. Андрушків, Ю. Бажал, С. Біла, Л. Беззубко, М. Білик, В. Бодров, Р. Бойко, М. Бутко, З. Варнай, О. Веклич, М. Гаман, А. Гальчинський, В. Горник, В. Геець, О. Гойчук, Б. Губський, Б. Данилишин, Я. Жаліло, М. Корецький, В. Мунтіян, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, Ю. Пащенко, Т. Пепа, С. Салига, О. Скидан, О. Суходоля, А. Федорищева, В. Шлемко, Л. Яремко та ін., так і зарубіжних, таких як: А. Алтухов, К. Баррет, І. Богданов, Л. Водачек, О. Водачкова, С. Глазьев, А. Городецький, Г. Столяров, Н. Фурс та інших.

### Постановка завдання

- визначити основні критерії депресивного стану регіону;
- обґрунтуйте принципи державної підтримки структурного розвитку промисловості.

### Результати

На сьогодні необхідні радикальні ринкові перетворення, створення (збереження) єдиного ринкового простору, формування регіональних ринків, розвиток місцевого самоврядування, що гостро поставило питання про поглиблене вивчення соціально-економічних регіональних комплексів у всьому їх різноманітті. Регіональні відмінності в соціально-економічній ситуації можна умовно поділити на чинники об'єктивні (рівень розвитку регіону, його спеціалізація і структура господарства, економіко-географічне розташування тощо) і суб'єктивні (політика влади всіх рівнів щодо регіону, підприємницька активність населення, підтримка або протидія реформуванню, зміна потоків міграції тощо).

У процесі переходу до ринку в Україні виникли нові регіональні економічні проблеми, які впливають на територіальну структуру господарства. Ці проблеми зумовлені [4, с. 59]:

- відкриттями нових ресурсів;
- міграцією населення з різних причин;
- розвитком нових міст і міської агломерації;
- зміною транспортної системи;
- помилками в здійсненні ринкових реформ;
- політичною нестабільністю.

При формуванні промислової політики України не можна обійти увагою той факт, що вона надзвичайно різноманітна як з економічного, так і з соціально-політичного погляду. Українські регіони поводяться по-різному не лише в територіальному, а й у часовому розрізі, постійно змінюючи тенденції та вектори своєї політики.

За роки реформ соціально-економічна диференціація регіонів України значно посилилась. Тому регіональна політика має бути спрямована на згладжування нерівномірностей розвитку територій України і полягати в диференційованому підході держави до регіонів з різними соціально-економічними проблемами. Необхідно виділити точки зростання, точки депресії, для яких держава створює відповідні умови розвитку. Адже ключовою проблемою державної регіональної політики є також запровадження механізмів стимулювання економічного і соціального розвитку депресивних територій.

Депресивний регіон є промисловово розвинутою територією, кризовий стан якої є проявом структурної кризи економіки та нерівномірності розвитку промислового виробництва за галузями та регіонами України.

До таких територій можна віднести, перш за все, монофункціональні малі міста та промислові вузли, де зосереджені підприємства ВПК, гірничодобувної, вугільної та хімічної промисловості, машинобудування. Зупинка одного чи двох основних виробництв призводить до повної деградації такого міста (чи селища) і його соціальної інфраструктури, браку робочих місць, відсутності джерел наповнення місцевого бюджету.

Депресивний стан регіону характеризується неможливістю нормального відтворення на цій території економічного, демографічного та інших процесів. Депресивні точки так чи інакше перетворюються на центри політичних, соціальних напружень у державі. Тому держава має "знімати" точки аномального напруження.

Коли депресія стає загальнонаціональною чи загальнорегіональною, традиційне трактування депресивних явищ втрачає сенс. З урахуванням загального депресивного стану вітчизняної економіки мова може йти про надання статусу депресивних регіонів лише локально обмеженим територіальним утрупованням, тобто політика держави стосовно депресивних територій має бути високоселективною.

На це має бути спрямований законопроект про прискорення соціально-економічного розвитку депресивних територій. Він має містити два основні моменти: критерій визначення депресивних територій та систему процедур, за якими буде проводитись оздоровлення (санация) депресивних територій. В основу законопроекту буде закладено принцип надання депресивним територіям особливого статусу, завдяки чому вони матимуть право на додаткову державну підтримку.

При розробці проблеми депресивних територій доцільно посилатись на досвід Європейського Союзу, де питанням регіональної політики приділяється значна увага з 50-х рр. ХХ ст. [3, с. 112].

У рамках структурної та регіональної політики щодо вимог ЄС слід виділити три основні програмні цілі, які спрямовані на стимулювання розвитку промисловості в регіонах:

1. Сприяння розвитку та структурному вирівнюванню відсталих регіонів.
2. Трансформація регіонів, що потерпають від промислового спаду.
3. Стимулювання розвитку та структурного вирівнювання промислових районів.

Відповідно до цих цілей регіональної політики, можна виділити такі критерії віднесення проблемних регіонів до тієї чи іншої групи.

Так, до слаборозвинутих належать регіони з рівнем ВВП на душу населення менше ніж 75% від цього показника в середньому по ЄС [2, с. 148].

Критеріями віднесення до депресивних регіонів є:

- вища за середню по країні норма безробіття;
- вища за середню по ЄС частка зайнятості у промисловості;
- динаміка спаду зайнятості в економіці.

До провінційних регіонів відносять за такими критеріями:

- висока частка зайнятості в сільському господарстві;
- низький рівень доходів населення;
- зменшення чисельності населення.

Значна диференціація економічного розвитку регіонів призводить до того, що для України частина вищевизначених загальноєвропейських критеріїв є неприйнятною. Тому необхідно розробляти свою систему критеріїв віднесення регіонів до депресивних та визначення їх порогових значень, при перевищенні яких території буде надаватись статус депресивної.

На нашу думку, основними критеріями депресивного стану регіону є:

1. Рівень життя. Сюди слід віднести такі показники: сукупні доходи населення; середня заробітна плата; вартість споживчого кошика (набору з 22 найменувань найважливіших видів споживчих товарів); відношення середньої заробітної плати до вартості споживчого кошика; заборгованість по виплаті заробітної плати, у тому числі з місцевих бюджетів; забезпеченість житлом; забезпеченість автомобілями; вартість житла в регіоні; роздрібний товарообіг.

2. Стан ринку праці. Сюди слід віднести такі показники: рівень офіційно зареєстрованого безробіття; рівень прихованого безробіття; кількість безробітних на 1 вакансію; середня тривалість безробіття; кількість створених робочих місць, у тому числі з фонду зайнятості; міграційний баланс населення; демографічне навантаження (відношення кількості населення в непрацездатному віці до кількості населення в працездатному віці); рівень смертності; середня тривалість життя в регіоні.

3. Промислове виробництво. Сюди слід віднести такі показники: промислова спеціалізація регіону; структура промислового виробництва; динаміка промислового виробництва за останні 10 років (глибина спаду в промисловості); обсяг промислового виробництва на душу населення; наявність експорторієнтованого виробництва; інституційні зрушения в промисловості (приватизація, реструктуризація виробництва); інвестиції у виробничу сферу; обсяг інвестицій на душу населення.

4. Стан соціальної інфраструктури. Сюди слід віднести такі показники: рівень забезпеченості місцевого бюджету щодо виконання соціальних потреб території; забезпеченість міста (селіща) комунальною інфраструктурою: каналізацією, водопостачанням, автомобільною та залізничною мережами, рівень телефонізації; забезпеченість основними фондами невиробничого призначення на одного мешканця; рівень медичного обслуговування; платні послуги на одного мешканця; введення житла.

5. Екологічна ситуація.

В ЄС процедура надання фінансової підтримки регіонам базується на типологізації територій Європи. У межах структурної та регіональної політики ЄС проведена класифікація адміністративних одиниць за мезо-, макро- та мікрорівнями [1, с. 14].

З метою порівняння регіонів і проведення статистичних досліджень у рамках Європейського Союзу офіційно прийнято визначення NUTS – номенклатура

територіальних статистичних одиниць. При цьому, виходячи з принципу комплементарності, менші статистичні одиниці входять як складові частини до більших. Класифікація територіальних статистичних одиниць виглядає так:

NUTS 1 – територіальні одиниці найбільших областей (регіонів, економічних районів).

NUTS 2 – територіальні одиниці, що відповідають середній ланці адміністративно-територіального поділу країн. У середньому в ЄС на території такої одиниці мешкає 1,83 млн чол.

NUTS 3 – територіальні одиниці, що відповідають нижчій ланці адміністративно-територіального поділу країни (району). В ЄС у середньому на території такої одиниці проживає 410 тис. жителів.

NUTS 4 – територіальні одиниці районів і мікрорайонів.

NUTS 5 – територіальні одиниці на рівні населених пунктів.

До основних інструментів структурної політики ЄС входять Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Європейський гарантійний фонд розвитку сільського господарства, Інвестиційний фонд.

З метою підтримки депресивних регіонів Комісією ЄС виділені такі ініціативні проекти:

- Rechar II – перетворення регіонів, що постраждали від гірничодобувної галузі;
- Resider II – перетворення регіонів, що постраждали від металургії;
- Konver – економічна перебудова регіонів, що залежать від оборонного сектора;
- Urban – відбудова кризових зон у середніх і великих містах;
- Pesca – перетворення регіонів, що залежать від рибальства.

Європейська комісія, виходячи з об'єктивних критеріїв, розробляє перелік дотацій, що надаються країнам ЄС з метою реалізації різних ініціатив Співтовариства.

Європейський досвід показав, що регіональна політика, яка базується на податкових пільгах і державних субсидіях, виявилась недостатньо ефективною. Більш доцільним вважається спрямування коштів на реструктуризацію галузей і підприємств.

За умови входження України до ЄС необхідно прискорити проведення класифікації її територій, в основу якої слід закласти відповідно рівні економічних районів, областей, районів, населених пунктів.

Процедура надання статусу депресивного регіону має базуватись на затвердженні Урядом класифікації регіонів і територій України та методиці визначення кандидатів на отримання такого статусу. Кількісні критерії мають доповнюватись експертною оцінкою щодо неможливості зняття аномально високого депресивного напруження за рахунок внутрішніх ресурсів території, а також розробкою прогнозних сценаріїв розвитку соціально-економічної ситуації в регіоні при тому чи іншому варіанті подій.

Об'єктом державної підтримки депресивних регіонів мають бути не місцеві органи влади, а підприємства та населення, що знаходяться на даній території. Така підтримка має спрямовуватись на пом'якшення негативних соціальних процесів і прискорення структурної перебудови економіки регіону. Через загрозу розporoшення коштів сьогодні видається доцільним також надання регіонам конкретної адресної допомоги, в обхід місцевих органів влади більш високого рівня (обласних, районних). Необхідно повністю виключити механізм посередників при розміщенні бюджетних коштів, що мають проходити каналами Державного Казначейства. Визначення обсягів державної підтримки депресивних територій має базуватись на нормативах бюджетної забезпеченості населених пунктів, що іх має затвердити Закон України "Про мінімальні соціальні гарантії та соціальні нормативи", а також реформа міжбюджетних відносин, що має проводитись, починаючи з 2001 р.

Залежно від причини стану депресивної території варіанти її санації мають бути індивідуальними. Тому для кожного окремого міста чи регіону, що набули статусу депресивних, треба розробляти конкретні програми виходу з кризи.

Основними шляхами санації мають бути такі заходи:

- реструктуризація існуючих підприємств і диверсифікація виробництва;
- створення нових підприємств і робочих місць;
- виведення території з експлуатації, переселення жителів (при техногенних катастрофах, як це було при аварії на Чорнобильській АЕС, а також при закритті добувних підприємств у малих містах та робітничих селищах унаслідок вичерпання корисних копалин);
- тимчасова консервація підприємств і надання адресної допомоги населенню.

Формами державної підтримки депресивних територій можуть бути:

- надання кредитів, інвестиційних субсидій, державних гарантій банківських кредитів для проведення реструктуризації підприємств;
- регіонально орієнтовані державні інвестиції у виробничу, соціальну та екологічну інфраструктуру;
- видача державних замовлень підприємствам ВПК, насамперед monoфункциональним містам;
- сприяння розвитку малого бізнесу;
- податкова політика;
- використання коштів Фонду зайнятості на створення нових робочих місць саме в депресивних регіонах;
- виділення населенню цільових кредитів для перекваліфікації, здобуття вищої освіти;
- виділення населенню цільових кредитів на житлове будівництво або на переселення;
- сприяння в отриманні міжнародної технічної та інвестиційної допомоги.

Статус програм підтримки депресивних територій може бути загальнонаціональним чи регіональним. Джерела фінансування програм розвитку депресивних територій мають бути диверсифіковані.

Важливою умовою ефективної реалізації регіональних програм має бути формалізована інформаційна система, що містила б інформацію двох видів: про соціально-економічний стан регіонів та моніторинг ефективності прийнятих рішень з можливістю коригувати заходи.

Реалізація в межах державної регіональної політики програми допомоги депресивним регіонам має супроводжуватись переглядом існуючих регіональних програм і скасуванням безсистемно наданих пільг.

Щоб адаптуватися до нових економічних умов, необхідний системний аналіз діяльності регіонів, включаючи особливості і специфіку перебудови регіональних структур і їх роботи в нових політичних, організаційних і економічних умовах. Для вирішення комплексу завдань регіонального розвитку державні органи влади мають у своєму розпорядженні такі засоби впливу:

- 1) пряма участі держави у створенні й удосконаленні інфраструктури регіону;
- 2) адміністративні заходи обмежувального та заохочувального характеру.

Пряма державна участі у створенні виробничої соціальної інфраструктури в регіоні здійснюється як за допомогою прямих державних асигнувань у господарську діяльність, так і шляхом участі держави в товариствах із змішаною формою власності. Крім того, держава впливає на розміщення виробництва в регіонах шляхом фінансування особливо важливих підприємств і промислових комплексів.

В умовах нинішньої економічної ситуації більш прийнятною її доцільною видеться модель управління інвестиціями в пріоритетних секторах економіки без заліво вольових методів адміністрування, коли підприємствам і інвесторам створюються реальні умови, а не пропонуються жорсткі обмеження.

Державна підтримка структурного розвитку промисловості повинна здійснюватися на основі таких принципів:

- поєднання інтересів держави та підприємств промисловості;
- розвиток конкуренції на товарних ринках;
- надання державної підтримки підприємствам регіону на основі пріоритетів відповідно до концепції промислової політики і програм розвитку промисловості;
- поєднання фінансових і нефінансових засобів державної підтримки.

Регіональна система управління повинна забезпечувати:

- удосконалення територіальних економічних пропорцій розвитку промисловості на основі наукового обґрунтування кращих варіантів пропорційності її структури по регіонах і визначення економічної ролі цих регіонів у територіальному поділі суспільної праці;
- виявлення нових соціально-економічних і науково-технічних факторів, що визначають сучасну та майбутню спрямованість у розміщенні промисловості, сільського господарства, транспорту, інфраструктури;
- розробку варіантів раціональної спеціалізації, формування господарських комплексів, інфраструктури в регіонах, що визначають пропорційність територіальної структури господарства та подальше вирівнювання рівнів їх економічного розвитку;
- пошук науково обґрунтованих співвідношень у системі “людина – виробництво – природа”, що визначає раціональну організацію природного середовища в регіонах і економічних районах на основі розміщення виробництва по території України і нових методів виробничої технології, що зберігають природне середовище.

Актуальними завданнями сучасного етапу регулювання регіонального економічного розвитку є:

- створення завершених циклів промислової переробки на базі комплексного використання місцевих мінерально-сировинних і нерудних ресурсів (не порушуючи цілісності біосфери);
- розвиток екологічно нешкідливих науково-технічних, трудомістких (мова йде про висококваліфіковану робочу силу), малотоннажних і транспортабельних експортних виробництв, що випускають дорогу (з погляду споживної вартості) продукцію;
- захист, розвиток, ефективне й цілеспрямоване використання інтелектуального потенціалу;
- перетворення та формування гнучкої інвестиційної політики прискореного розвитку тих галузей промисловості, що разом із стратегічними вимогами експорту здатні задовільняти споживчий попит і забезпечити підвищення економічної активності населення;
- створення умов для розширення сфери кваліфікованої ручної праці, що стимулюють функціонування кооперативів, приватного підприємництва, змішаних і малих підприємств, а також правових гарантій їх безперешкодної життєдіяльності й здійснення чіткої і гнучкої податкової політики.

### **Висновки**

Одним з найважливіших завдань обласних державних адміністрацій є створення умов для взаємодії стійких економічних структур при роботі на ринках. Наявність ринкових ніш залежить від купівельної спроможності населення. Таким чином, одне із завдань адміністрації полягає в забезпеченні умов зростання купівельної спроможності населення.

Реформування державного управління з метою забезпечення більш ефективної взаємодії всіх рівнів управління вимагає:

- забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики з орієнтацією на загальнонаціональні інтереси і стратегічні цілі, а не на кон'юнктурні фактори;
- підвищення цілеспрямованості й відповідальності за розподіл державних послуг за рахунок використання сучасних технологій, упровадження нових послуг для розвитку малого бізнесу;
- поліпшення якості державних послуг;
- використання інформаційних технологій;
- модернізації державної служби шляхом зміни системи стимулування службовців, удосконалення показників роботи.

### **Література**

1. Акбашев Б. Управление, собственность и государственное регулирование экономики / Б. Акбашев // Вопросы экономики. – 2003. – № 4. – С. 13–15.
2. Галан Н.І. Державна підтримка малих та середніх підприємств в Європейському Союзі // Фінанси України. - 2005. - № 5. - С. 147–154.

3. Захарін С.В. Моніторинг інвестиційного клімату // Фінанси України. – 2007. – № 1. – С. 111-117.
4. Кондрашов О.М. Промислова політика в Україні: теорія, методологія, практика управління: Монографія. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2008. – 367 с.

*Стаття надійшла до редакції 26.02.2010 р.*

